

CAPÍTULO I

OFERTAS DE SERVIÇOS URBANOS: O DEBATE GERAL

Introdução

Esta pesquisa aborda a questão da habitação sob o ângulo da provisão de serviços urbanos. Um caloroso debate sobre quem deve prover tais serviços, isto é, se o setor público ou o privado, está em curso. Esse debate torna-se ainda mais complexo quando a provisão dos diversos componentes desses serviços, como o planejamento, o financiamento, a execução, a avaliação, é desagregada. Ocorre que, teoricamente, cada componente pode ser controlado por um determinado agente de maneira independente do controle dos outros componentes. Por exemplo, o planejamento da provisão de um determinado serviço poderia ser feito por um órgão público, enquanto seu financiamento fosse feito por uma empresa privada. Assim sendo, antes de abordar especificamente a análise da provisão habitacional, é necessário se ter um panorama da discussão sobre a provisão de serviços urbanos em geral. Isto é o que vamos apresentar no presente capítulo.

Este capítulo se inicia com a explicitação dos conceitos básicos relevantes para esta discussão, tais como serviços, bens, infra-estrutura, provisão, produção. Em seguida, apresenta a discussão do setor público contra o privado como principal agente na provisão de serviços urbanos. Posteriormente, discute o papel das ONGs e dos agentes comunitários, e em seguida os sistemas de provisão mistos. Para finalizar, apresenta uma discussão sobre a questão da performance na provisão de serviços urbanos. Assim, aqui está exposto o campo geral de conhecimento no qual se insere o objeto específico desta pesquisa, preparando terreno para a análise da habitação, em particular, feita a partir do próximo capítulo.

O estudo da provisão de serviços urbanos tem sido justificado pela necessidade de se descobrir “quem deve prover o quê, sob quais

circunstâncias". Tal questão é pertinente porque, apesar dos grandes investimentos em áreas urbanas nas últimas décadas, e da implementação de múltiplos projetos com arranjos institucionais variados, o déficit de serviços urbanos ainda é enorme. Embora seja difícil estimar qual a proporção dos 1,4 bilhões de moradores de áreas urbanas que não são atendidos por serviços e infra-estrutura em suas casas ou bairros, estudos de caso específicos demonstram que é comum encontrar-se de 30% a 60% da população vivendo em assentamentos ilegais, casas precárias ou cortiços, nos quais os níveis de infra-estrutura e de serviços estão entre inadequados e inexistentes (Arrossi, s.d.).

Conceitos básicos

Com o intuito de guiar o leitor através deste e dos próximos capítulos, a presente seção esclarece alguns conceitos básicos relativos a serviços, bens, infra-estrutura, serviços públicos, provisão e produção.

Os itens utilizados pela sociedade para consumo direto (como alimentos, vestuário, habitação, etc.) e como elementos intermediários na cadeia de produção (como fábricas, transporte de carga, etc.) podem ser divididos em serviços, bens e infra-estrutura. Porém, a literatura apresenta divergências a respeito dessa classificação, ou seja, sobre quais os itens que seriam melhor definidos como bens, ou como serviços, ou como infra-estrutura. O debate que o presente capítulo expõe diz respeito a todas as três classes. Desse modo, para atender os objetivos desta pesquisa, não se faz necessário discorrer sobre as definições de cada uma delas, nem propor novas conceituações. Assim, para simplificar, o presente capítulo se refere sistematicamente a bens e serviços, o que inclui também infra-estrutura, muitas vezes definida como as próprias redes físicas para água, esgoto, ruas, etc.

Um determinado grupo de bens e serviços é classificado na literatura como públicos. De forma genérica, entende-se que o serviço/bem público deve atender às necessidades coletivas, as quais variam consideravelmente entre os diversos países, entre as diversas realidades sociais, entre os vários períodos históricos.

Uma corrente de pensamento defende que a prestação de serviços públicos é atribuição primordial do governo e, até certo ponto, a sua própria razão de ser. Segundo esse ponto de vista, o Estado, na sua acepção ampla - União, Estado-membro e Município -, não se justifica senão como entidade prestadora de serviços públicos aos indivíduos que o compõem (ver, por exemplo, Meirelles, 1996). A instituição, a regulamentação, a

execução e o controle dos serviços públicos cabem sempre ao poder público, qualquer que seja a espécie ou modalidade. Se um determinado serviço ou bem é ou não público, no sentido acima mencionado, é objeto de extenso debate, a ser tratado mais adiante.

Outro conceito relevante neste contexto, e que portanto precisa ser esclarecido, é o de provisão, freqüentemente confundido com produção. Produção corresponde ao ato físico de fabricação (construção, criação, manutenção) e entrega de serviços. Já a provisão corresponde ao conjunto de ações necessárias para que a produção propriamente dita aconteça. Assim, a provisão envolve decisões sobre políticas e critérios de serviços, sobre arranjos organizacionais, coordenação, financiamento, autorização e regulamentação de produtores. Muitas vezes a produção direta é considerada uma etapa ou elemento da provisão, juntamente com as outras etapas/elementos mencionados acima.

O debate público-privado

Uma vez esclarecidos os conceitos básicos a serem usados ao longo do texto, o presente capítulo vai discutir os diversos argumentos encontrados na literatura relativos a quem deve prover serviços e bens. A presente seção lida com o debate entre os setores público e privado.

O setor público

Antes de apresentar os principais argumentos a favor e contra a participação do setor público na provisão de bens e serviços, é importante ressaltar que o setor público não é um setor monolítico, embora, em geral, sua análise em relação a bens e serviços seja feita agregadamente. O setor público pode incluir departamentos de governo, agências de diferentes níveis de governo e, não raro, instituições informais administradas pela comunidade e por grupos de usuários.

Diferentes formas de descentralização política foram ou estão sendo introduzidas em países diversos, incluindo países da Europa, da América do Norte, África, Ásia e América Latina. As quatro variáveis mais freqüentemente identificadas são a desconcentração, a delegação, a devolução e a privatização, sendo as três primeiras relativo a mudanças totalmente internas ao setor público. Com tantos casos de descentralização em andamento, assim como de formas diferentes de implementá-la, é difícil generalizar sobre as razões do sucesso ou do fracasso de casos particulares de descentralização.

Para Warren (1992), desde o começo da década de 60 os governos metropolitanos têm sido o foco de reiterados debates entre os partidários da centralização e os defensores dos modelos descentralizados. Os partidários da descentralização argumentam que ela promove mais responsabilidade e eficiência junto aos municípios, distritos e autoridades especializadas de diferentes escalas, os quais interagem em caminhos formais e informais, de forma a congregar as questões externas tanto positivas quanto negativas em uma determinada região. Por outro lado, há também evidências, tanto teóricas quanto empíricas, demonstrando que governos de regiões centralizadas podem otimizar a eficiência, a eficácia e a igualdade dos serviços.

Argumentos a favor da participação do setor público

Os governos urbanos podem proporcionar, direta ou indiretamente, uma parte ou a totalidade dos serviços para moradores ou comerciantes das cidades. Dentre as várias modalidades de serviços que podem ser prestados pelos governos urbanos relacionadas por Davey (1992), destacam-se: estradas, iluminação de ruas, drenagem, provisão e tratamento de água, remoção de líquidos sujos, limpeza de tanques, coleta e disposição de esgotos, educação, hospitais, clínicas, serviços de ambulância, habitação, manutenção de parques e jardins, livrarias, museus, corpo de bombeiros, proteção contra o mar, transporte público, serviço de proteção aos idosos, gás, eletricidade, correios, telecomunicações, etc.

Alguns autores, dentre eles Davey (1993), argumentam que o setor público deve ser responsável pela produção de serviços em situações nas quais a cobrança não pode ser executada de forma generalizada, como no caso do policiamento, do corpo de bombeiros, etc.; o grau de proveito coletivo requer pelo menos uma estrutura paralela de provisão, como no caso da educação, dos cuidados com a saúde, da coleta e disposição de lixo doméstico; uma eficiente e generalizada provisão privada sob condições de monopólio não pode ser garantida, como no caso da oferta de água e saneamento. Argumentam que a iniciativa privada simplesmente não tem interesse na provisão de determinados serviços de interesse público, em geral porque os custos dos investimentos necessários são demasiadamente altos em relação aos prováveis riscos ou taxas de retorno.

Uma corrente de pensamento defende que todos os cidadãos deveriam ter acesso a determinados serviços e bens, indiferentemente de suas possibilidades de pagar o preço de mercado e de todos os benefícios sociais que recebem. Defensores de tal ponto de vista argumentam que o governo precisa agir para prover esses serviços, muitas vezes denominados de mérito, porque o indivíduo nem sempre consegue julgar o que seja melhor para ele ou para o próprio Estado. Educação e saúde estão

tipicamente incluídos nesta categoria (Batley, 1994).

O papel do setor público é também definido negativamente, isto é, em termos do que as firmas privadas não podem, não poderão ou não deveriam fazer. Isso mostra que o envolvimento do governo na sua oferta tem vantagens positivas, principalmente quando se trata de compensar as desvantagens do mercado. A administração pública é chamada a aceitar as dificuldades nos casos remanescentes.

Alguns serviços e bens são, com freqüência, descritos como sendo naturalmente públicos, no sentido de que empresas privadas simplesmente não poderiam prestá-los de maneira adequada, por não oferecerem competitividade. Os únicos tipos de bens e serviços que deveriam ser providos pela iniciativa privada são aqueles nos quais a fornecedora pode restringir o acesso dos usuários que pagam pelos mesmos, como no caso da água fornecida por caminhões, do recolhimento de lixo com pagamento na coleta, e dos serviços como as escolas, os centros de saúde, os ônibus, pelos quais a população paga ao usar. Muitos bens e serviços não podem ser providos nessas bases. Esse é o caso, por exemplo, da coleta de esgotos, da drenagem e pavimentação de estradas, do policiamento, da iluminação de rua, da varredura, uma vez que o fornecedor não pode restringir o uso desses benefícios somente àqueles que pagam por ele.

Argumentos contra a participação do setor público

Essas idéias são confrontadas por um conjunto de argumentos que, ao contrário, julgam o setor público inapto/inadequado para a provisão de bens e serviços. Esse é o caso do pensamento dos economistas neoclássicos, que propõem que as questões de distribuição de serviços seja feita por intermédio da redistribuição da riqueza, deixando que o mercado, através de caminhos inexoráveis, encontre formas eficientes de solucionar a questão. Eles entendem que um tal mecanismo seja melhor do que a interferência do Estado nas escolhas de mercado e no processo de oferta e demanda. Os defensores da economia neoclássica e outras teorias recentes sobre o Estado responsabilizam-no pelo fracasso na provisão dos serviços e infra-estrutura, argumentando que a falta de mecanismos que garantam a competitividade de mercado é uma das razões essenciais de sua ineficiência (Batley, 1996).

Kessides (1994), por sua vez, aponta que as decisões dos provedores públicos são freqüentemente muito politizadas, o que é um problema. Para o autor, um provedor de serviços eficiente e sensível deve ter autonomia administrativa e financeira para operar como um negócio, e não como uma burocracia.

O setor privado

Se o fornecimento de determinado serviço cabe ao setor público ou ao setor privado é uma questão resolvida de maneira distinta em diferentes países. No entanto, muitos deles vêm sendo pressionados a ampliar o envolvimento do setor privado. Três processos crescentes relativos ao envolvimento do setor privado podem ser identificados: os programas públicos de privatização; a privatização pragmática e a privatização informal ou unilateral (Batley, 1996).

A privatização programada ocorre quando o governo toma a decisão política de vender bens, franquiar toda a operação ou contratar serviços parciais no mercado atendendo a determinados aspectos. A privatização pragmática ocorre quando a decisão inicial de envolver o setor privado é feita devido à necessidade de um gerenciamento conveniente ou de comandar o crescimento da comunidade. A privatização informal ocorre quando a falta de serviços públicos permite que firmas privadas entrem para suprir a deficiência.

A privatização dos serviços públicos deve ser considerada no contexto das políticas estruturais de descentralização. Quando se trata de serviços públicos, os conceitos de descentralização e privatização divergem. A descentralização se refere à transferência de responsabilidades e recursos de um nível de governo para o outro. A privatização, por sua vez, é um instrumento que o governo pode utilizar para aumentar a eficiência de suas próprias funções, sem transferir a responsabilidade, que se mantém pública (Rabi, 1994).

Assim como há divergências em relação à participação do setor público na provisão de bens e serviços, há também argumentos divergentes em relação à participação do setor privado nesse domínio.

Argumentos a favor da participação do setor privado

Davey (1992) apresenta cinco argumentos favoráveis à participação do setor privado na produção de serviços: o mérito inerente ao empreendimento privado em termos da iniciativa de promover e quebrar a concentração de poder; a possibilidade de mobilizar recursos extras de capital ou de know-how; a maior eficiência resultante da ameaça de competição, e da maior liberdade ou propensão para reduzir perdas ou trabalho improdutivo, recompensar performances, etc.; a desobrigação com relação a procedimentos burocráticos rígidos; e a habilidade de realizar economias de escala, particularmente por atuar em várias jurisdições.

De acordo com esse mesmo autor (Davey, 1993), algumas considerações gerais em relação à provisão privada de serviços podem ser feitas, desde que se mantenha a devida cautela. Argumenta que a provisão

privada é sempre possível, e usualmente preferível nos setores nos quais os consumidores podem ser cobrados, e onde não existem obstáculos como os tecnológicos ou de escala de investimentos para operar serviços paralelos oferecendo competição. São exemplos disso a educação e a saúde, dentre outros.

A entrada do setor privado, em muitos casos, ocorre em razão da falta de capacidade do setor público em atender a demanda local. Em outros casos, o setor público contrata o setor privado para oferecer um determinado serviço ao invés de realizá-lo diretamente. Em termos teóricos, os serviços privatizados são considerados eficientes por terem uma administração rigorosa e, ao mesmo tempo, uma flexibilidade para satisfazer a demanda, a qualidade de seus produtos ou serviços, e um estrito controle de custos. Em algumas cidades, o setor privado tem desenvolvido um importante papel fornecendo uma variedade de serviços básicos e de infra-estrutura para as comunidades de baixa renda.

Argumentos contra a participação do setor privado

Um primeiro problema com relação à participação do setor privado na provisão de bens e serviços é que as suposições feitas a esse respeito raramente são conferidas. É o caso de afirmações como: as organizações privadas têm capacidade para investir em instalações físicas ou recursos humanos necessários para a execução da tarefa; com a participação das organizações privadas, haverá alternativas de fonte de oferta e uma escolha livre e honesta entre elas, ou seja, uma competição genuína; o fornecedor privado será suscetível e passível de uma efetiva regulação por parte do governo (Davey, 1992).

Muitos países que optaram pela privatização de serviços parecem ter tomado suas decisões não com base em evidências concretas, mas por razões políticas ou pragmáticas, como a falta de recursos ou as dificuldades de ampliar o serviço (Batley, 1996). Porém, um serviço privatizado não faz distinção entre clientes ricos e clientes pobres. Nos países em desenvolvimento, isso significa que o pobre não pode se dar ao luxo de usar um serviço privatizado que seja muito caro, a menos que mais alguém, em geral o Estado, pague a diferença entre o custo real e o preço que o usuário pode pagar.

Tomando como referência seus estudos sobre o processo de privatização ocorrido na Argentina, Pérez (1994) afirma que a privatização contribuiu para a concentração econômica da riqueza não só dentro da cidade como em toda a sociedade, e aponta duas possíveis razões para isso: os serviços permaneceram nas mãos de quatro ou cinco dos mais importantes grupos econômicos do país, alguns dos quais estão associados a empresas estrangeiras; ou deixaram de cumprir uma função de

distribuição econômica dentro da cidade, ao tentarem excluir a população de baixa renda. Ele aponta que muitas das cidades latino-americanas estão divididas em distritos, com níveis de vida muito desiguais e com variações quanto à forma de gestão urbana, diferenças essas que a privatização dos serviços públicos tende a exacerbar.

O setor privado tem menos incentivo para fazer um investimento permanente em áreas de baixa-renda, uma vez que não existem garantias de que a demanda por seus produtos irá continuar. Além disso, se a área tiver sido ilegalmente ocupada ou subdividida, há ainda a ameaça de expulsão dos moradores do assentamento. Nesse caso, o setor privado irá preferir realizar suas ações por meio de soluções alternativas, como o abastecimento de água pelos caminhões-pipa, ao invés da construção de uma rede de abastecimento de água, a menos que esta seja empreendida com a cooperação e o estímulo do governo local.

Essa forma de venda de água é comum no Terceiro Mundo. Há uma estimativa de que entre 20% a 30% da população do Terceiro Mundo seja servida desse modo (Arrossi, s.d.). Estima-se que seus custos são várias vezes mais altos do que o fornecimento através das redes de abastecimento. Além do preço, a falta de investimento pode afetar a qualidade do serviço oferecido. No entanto, para o setor privado isto importa pouco, uma vez que a vantagem, aí, é o baixo risco do investimento. Assim, pode-se dizer que a qualidade do serviço provido pelo setor privado pode ser incerta, especialmente se o governo local for demasiadamente fraco e com poucos recursos para garantir um controle efetivo sobre ele.

Sabe-se também que existem vários entraves inerentes à privatização de serviços, dentre eles a dificuldade de se cobrar; de se fixar níveis de preço corretos; a importância de se avaliar a demanda; a falta de crédito para investimento; e os problemas de incentivo para realizar investimentos de longo prazo.

Por outro lado, determinadas formas de serviços são "monopólios naturais", uma vez que bens e serviços como os sistemas de abastecimento de água ou as redes de distribuição de energia elétrica são construídas e tornam-se de responsabilidade de uma única empresa. É virtualmente impossível uma outra empresa construir outro sistema de abastecimento de água ou novas redes de distribuição de energia elétrica, para competir se a qualidade não estiver boa ou o preço demasiadamente alto (Habitat, 1996).

Do ponto de vista político, uma desvantagem da participação do setor privado é a redução da transparência. Outra seria a perda dos bens públicos se estes são vendidos abaixo do seu real valor. Um terceiro aspecto, já ressaltado, é a dificuldade de garantir que áreas ocupadas por famílias de baixa renda recebam infra-estrutura básica e serviços.

O público no privado

Independentemente das possíveis vantagens da privatização para um determinado caso, ou da sua implantação efetiva, o setor público tem sempre um papel a desempenhar no processo de provisão. Dentre as razões para a intervenção do setor público destacam-se: controlar o abuso do monopólio, para informar ou subsidiar consumidores; garantir que aquele que polui irá pagar os custos acarretados por tal poluição; administrar a oferta de bens públicos. Para diferentes serviços em diferentes contextos existirão motivos distintos para os governos estarem envolvidos, e isso implica uma diversidade de níveis e formas de envolvimento.

Na prática, os serviços públicos privatizados são ineficazes, e isso se deve, em grande parte, às novas demandas da administração sobre os administradores desses serviços. Segundo Batley (1994), as principais dificuldades encontradas pelos governos nos países em desenvolvimento para estabelecer e manter regras adequadas para administrar a prestação de serviços privatizados dizem respeito a: falta de alternativas de mercado; dificuldades das circunstâncias subjacentes; falta de preparação do governo para assumir novos papéis; necessidade de diagnóstico diferenciado, caso por caso; valorização da forma de intervenção estatal e capacidade governamental; falta de clareza das idéias relativas ao desenvolvimento estratégico institucional; falha no julgamento do limite da capacidade de endividamento; baixa qualidade dos projetos, que contêm objetivos pouco claros, termos de referência vagos e erros na escolha dos preparativos para distribuição da assistência técnica; seleção dos consultores estrangeiros mal realizada e inadequada qualificação dos consultores locais; falha na seleção dos candidatos e complementos para treinamento e mal uso do corpo técnico de treinadores; e, finalmente, supervisão inadequada dos projetos, um fator encontrado em mais da metade dos projetos analisados. Portanto, o Estado tem que desenvolver novos serviços de treinamento administrativo, criar condições de mercado e, se possível, controlar o progresso dos serviços recentemente privatizados, oferecendo assistência técnica se necessário.

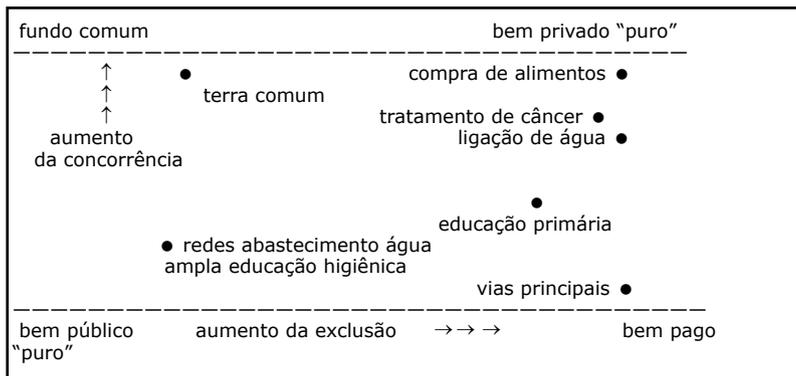
Assim, conclui-se que atualmente a privatização reforça a necessidade da competência, da responsabilidade e da eficácia da ação dos governos, de forma a assegurar que as companhias privadas manterão a qualidade e a garantia da provisão adequada dos serviços.

A complexidade da provisão

A discussão apresentada até agora revela que está longe de haver um consenso sobre qual seria o agente adequado para prover serviços

e bens, se o público ou o privado. Além disto, alguns autores misturam características do setor de provisão público com características do setor de provisão privado, como no caso de bens comuns e bens pagos (ver figura 1). Ainda, os serviços e bens são diferentes entre si, variando no tocante a exclusividade, rivalidade, monopólio, escala, informação, mérito, dentre outros. Serviços complexos também podem ter diferentes características em diferentes estágios do processo de oferta, como a geração de energia elétrica e, venda de instrumentos que podem ser competitivos enquanto a transmissão for monopolizada.

Figura 1 – Bens Públicos e Bens Privados



Fonte: BATLEY, 1994.

Apesar dessas dificuldades, a reflexão teórica tem a virtude de trazer essas considerações à tona, forçando-nos a identificar razões para a intervenção. Para diferentes serviços em diferentes contextos nacionais existirão diferentes razões para o governo estar envolvido, e isso implica diferentes formas e níveis de envolvimento.

os “novos” atores sociais

Até aqui foram apresentados os principais elementos do debate atual sobre a provisão de serviços e bens. Apesar de a literatura relevante se concentrar nos setores público e privado, é preciso observar que a atuação de agentes do chamado setor voluntário vem crescendo muito nos últimos tempos, o que faz com que sua inclusão neste debate seja fundamental. O setor voluntário é composto basicamente por dois tipos de agente: as ONGs e as comunidades de base.

As ONGs

As Organizações Não-Governamentais (ONGs) são fundações e sociedades civis juridicamente constituídas sem fins lucrativos. Quando reconhecidas como sendo de utilidade pública, essas entidades podem receber recursos orçamentários e também contribuições, que podem ser deduzidas do imposto de renda do doador.

Durante as décadas de 60 e 70, as ONGs na América Latina ocuparam um estreito espaço entre as comunidades locais e as instituições formais no campo dos serviços sociais e da promoção do desenvolvimento local. Governos de países do Hemisfério Norte, assim como determinadas Fundações, não desejavam dar assistência aos governos ou partidos políticos autoritários do Hemisfério Sul. Assim sendo, eles estavam preparados para dar suporte às ONGs locais, que freqüentemente trabalhavam com grupos comunitários.

Em alguns países do Hemisfério Sul, as ONGs ajudaram a manter o pluralismo político ao darem apoio a entidades comunitárias da sociedade civil. Em outros, ajudaram as comunidades locais a permanecerem politicamente ativas, de forma a manter os governos autoritários sob pressão popular. Nesses países, a importância dos trabalhos das ONGs nas comunidades organizadas cresceu consideravelmente com a retomada da democracia (Habitat, 1996).

Estima-se que o número de ONGs no mundo cresceu, entre 1970 e 1989, de 2.300 para 24 mil. Esse crescimento, em número e importância, principalmente no países do Terceiro Mundo, está em parte associado a uma deterioração da situação econômica, social e das crises políticas ocorridas nesses países na recente década, e à falta de habilidade dos governos em encontrar alternativas viáveis de desenvolvimento (Arrossi, s.d.).

Uma outra razão para o crescimento do número de ONGs na América Latina é a própria falta de representatividade dos governos. Os governos militares habitualmente forçavam a saída de muitos profissionais e acadêmicos, tanto do governo quanto das universidades. Alguns desses profissionais acabavam encontrando, dentro das ONGs, um novo emprego. Lá eles tinham reconhecimento por seu trabalho. Com a retomada da democracia, muitos desses profissionais começaram a trabalhar em empregos públicos ou voltaram para eles, trazendo consigo sua experiência de trabalho nas ONGs.

Uma terceira razão a ser apontada é o crescimento e o amadurecimento da tomada de consciência sobre questões sociais, tanto por parte de profissionais quanto de não-profissionais, que encontram no trabalho junto às ONGs os meios necessários para aprimorar esse conhecimento.

O papel das ONGs na provisão de serviços em áreas urbanas de

baixa renda merece ser destacado, uma vez que as análises dos níveis de pobreza baseadas apenas na questão dos rendimentos são inadequadas: os níveis de pobreza urbana são muito mais altos do que essas análises sugerem. Além disso, é reconhecido que governos de grandes cidades investem mais em áreas ricas do que em pequenos centros ou distritos onde predomina a população de baixa renda, a qual recebe pouco ou mesmo nenhum investimento em serviços (Hall, 1996).

Apesar de o trabalho das ONGs estar atualmente estabelecido em muitas sociedades do Terceiro Mundo, a ponto de muitas terem obtido reconhecimento internacional, raramente as ONGs têm sido capazes de trabalhar numa escala tal que elas tenham um impacto significativo na redução da pobreza. Somente em poucos países ou em determinadas cidades as ONGs ou grupos de ONGs conseguiram alcançar um nível de atuação significativo junto às camadas mais pobres. Na América Latina, por exemplo, é muito comum encontrar ONGs trabalhando com comunidades de baixa-renda na construção de poucas dezenas de unidades habitacionais. A necessidade de se mudar a escala de impacto é um dos correntes desafios enfrentados por todos aqueles que tentam desenvolver programas que irão alcançar um grande número de pessoas, sem perder as qualidades inerentes a um projeto de pequena escala (Arrossi, s.d.).

Dois objeções freqüentemente feitas às ONGs precisam ser apontadas. A primeira é que o custo administrativo das ONGs é por demais alto. Entretanto, os números demonstram que esse argumento é falso, pois eles evidenciam que dos 816 projetos de ONGs que foram aprovados desde o começo, em 1990, até novembro de 1992, somente 14% tinham um custo administrativo alto, superior à taxa de 20% geralmente aceita, enquanto 76% dos projetos estavam com seus custos administrativos abaixo de 15%.

Em alguns países, como, por exemplo, em Bangladesh, avalia-se o papel das ONGs de um modo negativo. A crítica recai principalmente sobre o excesso de burocracia individual, as práticas políticas condenáveis, e o intelectualismo de seus membros. Institucionalmente questiona-se, além dessas críticas, a duplicação de papéis, a sobreposição, a falta de coordenação, etc. Sabe-se que algumas dessas críticas têm uma certa dose de verdade. Outras, entretanto, são indevidamente generalizadas e sem substância (IDPN, 1994).

Até recentemente, existia uma grande lacuna entre as ONGs e os setores público e privado, uma vez que as ONGs preferiam ficar afastadas deles, provavelmente por acreditarem que esses grupos ou instituições não estivessem comprometidos com o desenvolvimento urbano. Essa atitude representou um equívoco por parte das ONGs, o que ajudou não só a criar confusão e suspeita sobre suas atividades, como também a

incentivar ainda mais determinados comentários que prejudicaram sua imagem. Uma das alegações apontadas contra as ONGs, por exemplo, é que elas estão envolvidas com o financiamento de grupos e partidos políticos sem representatividade. Tal crítica, entretanto, indica claramente uma falta de informação por parte de quem a aponta. Com a retomada do movimento democrático na década de 90, questões como essa foram esclarecidas de forma considerável.

Uma outra crítica que tem provocado incômodo para as ONGs diz respeito à questão da legitimidade e da responsabilidade. Tais críticas tornam as ONGs vulneráveis, dada sua dependência de fundos externos e sua incapacidade de mobilizar ou criar uma base de recursos alternativos/ internos (Hall, 1996). Uma objeção a ser levantada aqui é se a legitimidade e a responsabilidade das ONGs deveriam ser questionadas somente em função desse contexto de financiamento, ignorando seu compromisso com a população e os serviços a ela prestados.

Como um grupo da sociedade civil, as ONGs deveriam desenvolver linguagens, estratégias de trabalho e objetivos comuns conjuntamente com as lutas da sociedade civil em favor da democratização e do desenvolvimento da sociedade como um todo. Este seria certamente um caminho para as ONGs criarem uma imagem positiva de si mesmas e com isto serem melhor aceitas (IDPM, 1994 apud Tandon, 1994).

Finalmente, é interessante notar que, em alguns países do Terceiro Mundo, o crescimento numérico das ONGs está sendo encorajado pelos próprios governos locais. Uma razão para isso é o reconhecimento do crescente volume de recursos que estão sendo oferecidos para as ONGs, ou para as parcerias entre governo e ONGs, por agências internacionais de desenvolvimento (Arrossi, s.d.).

As comunidades de base

Os serviços públicos dificilmente conseguem cobrir uma área tão extensa quanto seria necessário. Assim, famílias e comunidades são forçadas a tomar suas próprias providências para obter abastecimento de água, coleta de esgotos, depósitos de lixo e outros serviços em regiões onde a cidade cresce rapidamente.

É possível que a principal vantagem do envolvimento comunitário na provisão de seus próprios serviços seja o seu profundo conhecimento das características e das necessidades locais. Assim, mesmo que um serviço seja provido por uma agência pública, firma privada ou ONG, a consulta à comunidade e sua participação são recomendáveis. O envolvimento direto da comunidade em parte da provisão de um determinado serviço, ou em toda ela, é benéfico por garantir a oferta do mesmo, principalmente quando não existem outras opções para seu provimento, seja de caráter

público, privado, ou por meio das ONGs. Porém, diversas críticas a esse envolvimento têm sido apontadas:

- A participação comunitária é muitas vezes romantizada. Corre-se o risco de haver o controle de poder por meio de elites locais.

- A comunidade não tem conhecimento técnico suficiente para lidar com etapas complexas como financiamento, gerenciamento, produção propriamente dita, etc.

- O trabalho comunitário, na verdade, constitui uma sobreexploração. Além de executar as suas atividades profissionais, os membros de tais comunidades são obrigados a usar as suas horas livres para trabalhar na provisão de serviços – ao contrário, por exemplo, dos setores da população que recebem serviços do Estado, ou podem comprar os mesmos do setor privado.

- A comunidade só consegue substituir o governo na provisão de determinados serviços em uma escala pequena.

Os sistemas mistos

Na verdade, grande parte da provisão de serviços urbanos em países em desenvolvimento é mista, envolvendo dois ou mais agentes. Batley (1996), por exemplo, afirma que o Estado em geral participa, de uma maneira ou de outra, nem que seja apenas para regulamentar um determinado serviço, mesmo que tal regulamentação seja pro forma. Sabe-se que existem poucos serviços urbanos sem algum tipo de atribuição justificando um interesse governamental, se é que há algum. Por outro lado, a provisão pública pura, sem qualquer envolvimento privado, é também difícil de se justificar, por motivos técnicos relacionados com as características dos bens e serviços.

O Banco Mundial sugere, por exemplo, o processo de desagregação de serviços. A idéia é que, se o processo de produção e entrega são considerados separadamente, somente alguns de seus aspectos irão requerer intervenção pública. Assim, a energia elétrica para as indústrias pode ser verticalmente desagregada, separando a produção, que pode facilmente ser competitiva, da distribuição, que pode ser monopolizada. Alternativamente, pode-se também promover a desagregação horizontal quando, por exemplo, um serviço puder ser quebrado geograficamente, como a oferta de água na Inglaterra, ou por categoria de serviço, como a opção por transporte de carga em oposição ao transporte de passageiros nos trens. Isto permite a comparação entre performances e promove a concorrência para reduzir o custo de entrada, e, portanto, a possibilidade

de competição por um lugar no mercado.

O Banco Mundial descreve quatro extensas opções institucionais para alocar responsabilidades de propriedade, financiamento e operação e manutenção de serviços, a saber: operação e propriedade pública; propriedade pública e operação privada; operação e propriedade privada; provisão pela comunidade ou pelo usuário. Existem também outras combinações possíveis de serem realizadas de forma a garantir a provisão de serviços urbanos (ver, por exemplo, a Tabela 1).

Performance

Ao falarmos de performance em serviços urbanos, devemos entender que estamos fazendo uma comparação entre serviços em cidades diferentes. É possível realizar uma comparação entre cidades de diferentes países, desde que sejam levadas em conta as diferenças políticas, os graus de desenvolvimento do setor privado e os níveis de riqueza de cada um deles (Batley, 1996).

O custo unitário de diversas formas de infra-estrutura e serviços é muito baixo quando fornecidos para todos dentro de uma determinada área, como é o caso da pavimentação de estradas e ruas, da iluminação de ruas, do fornecimento de energia elétrica, do abastecimento de água e sistemas de drenagem. Em muitos casos, pode-se alcançar maior economia por meio da provisão simultânea de dois ou mais serviços: a coleta de lixo fica muito mais barata e fácil se a estrada for pavimentada; os sistemas de drenagem funcionam melhor onde existe coleta de lixo, e os sistemas de abastecimento de água precisam de sistemas complementares de drenagem.

Tabela 1 – Arranjos Institucionais e Serviços Apropriados

Arranjos Institucionais	Fatores Favoráveis ao Arranjo Selecionado	Exemplos de Serviços Apropriados
Provisão Estatal "Pura"		
O governo assume total responsabilidade por todos os aspectos da provisão (apesar da subcontratação ser possível)	Casos de bens e serviços com tendência para monopólio, larga escala e externalidade alta	Água, sistema de esgoto, tratamento de lixo, educação sobre saúde
Provisão Comunitária		
A comunidade e a vizinhança assumem a responsabilidade pela provisão. Bens e serviços públicos	de pequena escala e limitada abrangência ao redor da comunidade. Melhoramentos no bairro,	água e drenagem de uso comunitário, estradas locais.

Provisão Privada Licenciada

O governo assume um papel mínimo de licenciamento de fornecedores privados.

Nos casos de bens e serviços privados com baixa externalidade.

Táxis, mercados, transporte público, feiras livres.

Responsabilidade e Propriedade Estatal com Produção Privada

O governo paga privados – trabalhadores, serviços ou gerenciamento – para encarregarem-se de operações e manutenções específicas por cinco anos. Conveniente para bens e serviços públicos.

Contrato pressupõe a divisão do processo de produção e a capacidade de governo de controlar os contratados. Trabalhos públicos, manutenção de

equipamentos e serviços administrativos (relatórios de serviços, computadores etc.).

A Responsabilidade Final é do Governo e a Operativa dos Produtores Privados

Contratos de *lease* por dez anos. O detentor do contrato assume a responsabilidade de inanciar a manutenção.

Pressupõe-se exclusividade, a capacidade de firmas para financiar investimentos e tolerar riscos; a capacidade do governo de supervisionar o comprimento dos contratos.

Provisão de água, gás, eletricidade, mercados, transporte públicos.

Parceria entre Provedores Públicos e o Setor Privado

União de parceiros
União de investimentos
Joint Ventures na qual os distintos papéis do setor público e privado são combinados.

Onde existe interesse mútuo em projetos que têm a possibilidade de oferecer retorno do investimento; o setor privado precisa que o governo cubra os riscos e faça investimentos básicos. O setor público espera por benefícios públicos por parte de investimentos privados.

Aquisição e desenvolvimento de terras para habitação e comércio, etc.

Subsídios Públicos para Consumo Privado

O governo subsidia o consumidor, autorizando-o a comprar bens e serviços privados, fornecendo vales que permitem aos beneficiados a livre escolha dentro do mercado; permitindo não pagar taxas.

O aumento do consumo de bens privados acarreta benefícios e provisão privada mais eficiente.

Alimentação, habitação, serviços básicos de saúde.

Controle do Uso pelo Provedor Público

O usuário participa da gestão do serviço e do bem recebido.

Bens e serviços públicos de pequena escala e com forte divisão de interesse entre os usuários.
Melhorias no bairro, água

e drenagem comunitárias, vias e escolas locais.

Provedor Público dentro do processo de mercado

Paga pelo serviço recebido.

No caso de bens e serviços que possuam características privadas, onde o consumo pode ser ligado à capacidade de pagar e onde existem importantes considerações quanto à redistribuição.

Terra, habitação, transporte público, água e energia medidos.

Fonte: BATLEY, 1994.

De acordo com Simon (1994), o critério de eficiência é mais facilmente entendido quando aplicado em organizações comerciais que têm fins lucrativos. Em tais organizações, o critério de eficiência tem por objetivo selecionar qual alternativa irá promover o maior retorno de capital para a organização. Para Paproski (1993), o uso de critérios de performance em governos urbanos, no entanto, pode contribuir para o processo de integração das diferentes partes de um sistema de governo de forma a vencer dois dos mais freqüentes desafios das políticas de desenvolvimento: a integração e a implementação.

Segundo o autor, critérios de performance implicam normas e critérios que devem ser reconhecidos como um valor, e também implicam ações em potencial, dependendo de como elas são compreendidas e usadas pelos grupos de atores dentro do sistema. Assim, o desenvolvimento e o uso de critérios de performance para governos urbanos podem ser importantes e úteis para avaliar e orientar atividades dentro do sistema. De maneira geral, esses critérios deveriam referir-se a considerações espaciais, organizacionais e culturais, e também a observações econômicas e ambientais. Esses critérios deveriam incluir importantes conceitos como a eficiência, o crescimento, a pobreza, a redução, o acesso, as considerações ecológicas, a equidade e as adaptações culturais.

O uso de critérios de performance em diferentes aspectos do governo fornece uma estrutura para apreender, entender e executar mudanças no sistema. A performance de estruturas e processos organizacionais específicos refere-se à possibilidade de identificar se os arranjos organizacionais afetam a prestação de serviços e como o fazem. Este será um dos aspectos

da organização nos quais a capacidade precisa ser considerada. Deve-se tentar avaliar a performance dos arranjos dos serviços comparando-os entre si – operando lado a lado, em outra parte ou anteriormente num mesmo país. Nessa direção, deverão ser considerados então:

- A realização de arranjos organizacionais: se os arranjos organizacionais estão operando como pretendido; se e como estão sendo executados;
- A execução dos objetivos políticos;
- O cumprimento dos motivos técnicos para a intervenção;
- A eficiência técnica dos serviços providos;
- A qualidade do serviço provido;
- A equidade do serviço provido.

Conclusão

Este capítulo apresentou uma discussão geral da provisão de serviços urbanos, preparando assim o terreno para a análise específica e subsequente da habitação. Foram apresentados os principais argumentos a respeito de que agente(s) deve(m) ou não prover serviços urbanos em geral. Ficou claro que está longe de haver um consenso a respeito de um modo de provisão genérico que seja melhor ou ideal. Ainda, que é também difícil identificar/criar critérios para avaliar performance que sirvam indiscriminadamente para os serviços em geral. Um caminho de pesquisa promissor para produzir dados e resultados relevantes para o atual estado-da-arte é compartimentar a análise por serviço e também por contexto. Isto justifica a contribuição da presente pesquisa, que aborda especificamente o serviço/bem habitação no contexto brasileiro.